

**Piotrowski, Dariusz / Rakowski,
Witold**

**Rola obszaru metropolitalnego
Warszawy oraz obszarów
pozametropolitalnych w Strategii
Rozwoju Województwa Mazowieckiego**

Rocznik Żyrardowski 4, 295-309

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Dariusz Piotrowski, Witold Rakowski

Rola obszaru metropolitalnego Warszawy oraz obszarów pozametropolitalnych w Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego

Wstęp

Uchwalona w dniu 13 stycznia 2001 r. Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego¹ jest dokumentem, w którym poszukuje się kompromisu pomiędzy różnymi możliwościami rozwoju przestrzennego tego obszaru. Z jednej strony zachodzi potrzeba kształtowania i rozwoju aglomeracji warszawskiej, jako ważnej metropolii o znaczeniu europejskim, realizującej przy tym wszystkie funkcje stołeczne. Z drugiej zaś, ze względu na to, iż polska sieć osadnicza, kształtowana w okresie powojennym, była według typu rozwoju policentrycznego, na obszarze województwa, istnieją ośrodki miejskie o znacznym potencjale demograficznym oraz społeczno-gospodarczym, które w okresie pełnienia funkcji wojewódzkich pełniły rolę krajowych ośrodków wzrostu, a od 1999 roku, po wprowadzeniu nowego podziału administracyjnego kraju, podlegają marginalizacji. Szczególnie widoczny jest kryzys bazy ekonomicznej w dużych ośrodkach, takich jak Radom, Płock, Siedlce, Ostrołęka i Ciechanów. Trzecim bardzo ważnym zagadnieniem, jest ochrona przed marginalizacją obszarów wiejskich i mniejszych ośrodków miejskich.

Poziom rozwoju województwa mazowieckiego

Strategia silnie akcentuje, iż region mazowiecki, a w szczególności aglomeracja stołeczna, posiada najwyższy poziom rozwoju ze wszystkich regionów Polski. Poziom rozwoju gospodarczego – mierzonym PKB/1 miesz-

¹ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Sejmik Województwa Mazowieckiego. Warszawa 2001.

kańca – osiągnął w 1998 roku ponad 146% przeciętnej krajowej, podczas gdy przykładowo w województwie śląskim wynosił on 112%, w wielkopolskim – 105,8%., a zarazem był dwukrotnie wyższy od lubelskiego (72,5%). Potencjał gospodarczy województwa w tym samym roku stanowił 19,0% wartości ogólnokrajowej produktu krajowego brutto – PKB, i zarazem był prawie 8-krotnie wyższy od województwa podlaskiego. Województwo mazowieckie miało także największy wkład w tworzeniu ogólnokrajowej wartości dodanej brutto (WDB), która w poszczególnych sektorach w stosunku do ogółu, wynosiła w: rolnictwie – 16,1%, przemyśle – 15,3%, budownictwie – 17,9% oraz usługach – 39,4%. Na Mazowszu, wyższy też był poziom zamożności ludności oraz najniższy poziom bezrobocia.

Poziom PKB województwa stanowił 57% rozszerzonej Unii (25 krajów) i plasował się na 11–12 miejscu wśród 50 regionów, które wstąpiły w roku 2004 do Unii Europejskiej. W zestawieniu z regionami stołecznymi grupy wyszechradzkiej, wyraźnie widoczny jest dystans, jaki dzieli województwo mazowieckie do tych regionów: Czechy – 138%, Słowacja – 111% i Węgry – 79% oraz Słowenia (uznawana za jeden region) – 76%. Wyższe wskaźniki wykazują także wszystkie pozostałe regiony Republiki Czeskiej. Poziom PKB na 1 mieszkańca w Warszawie wynosi szacunkowo około 75% średniego poziomu 25 krajów rozszerzonej Unii. Najbiedniejsze regiony w krajach „starej” Unii Europejskiej wykazują wyższy poziom tego wskaźnika niż Mazowsze.

Pomimo tak niskiego poziomu rozwoju, województwo mazowieckie ma, spośród wszystkich polskich regionów, największą szansę konkurowania ze średnio rozwiniętymi regionami Unii Europejskiej. Rzutuje na to pozycja Warszawy, której rola może stopniowo wzrastać, jednak pod warunkiem, iż Warszawa wraz z najbliższym otoczeniem wykorzysta zwornikowe położenie w Europie oraz będzie wykorzystywała egzogeniczne czynniki rozwoju.

Zróżnicowanie wewnątrzregionalne w rozwoju społeczno-gospodarczym

Województwo mazowieckie, jak podkreślono w Strategii, cechują największe różnice wewnątrzregionalne w Polsce. Dotyczą one zarówno układu sieci osadniczej województwa, jak i zjawisk społeczno-gospodarczych.

Obszar województwa mazowieckiego wykazuje, z jednej strony, cechy rozwoju spolaryzowanego, z drugiej zaś poprzez wykształcenie silnych ośrodków równoważenia rozwoju (dawne miasta wojewódzkie) policentrycznego. Struktura przestrzenna regionu jest ukształtowana pod wpływem stolicy kraju, w której to dochodzi do koncentracji czynników rozwojowych.

W Warszawie występuje efekt „wypłukiwania”, który obejmuje cały region. Efekt dyfuzji, o znacznie mniejszym zasięgu przestrzennym, jest zawężony głównie do warszawskiego okręgu metropolitalnego.

Dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym obrazuje, oszacowany przez GUS w 1997 r. dla poszczególnych powiatów, poziom wartości dodanej brutto (WDB). *Według tych danych, około 40% ludności woj. mazowieckiego mieszkało wówczas w powiatach o najwyższym poziomie WDB w Polsce, zaś drugie tyle – w powiatach o najniższym poziomie wskaźnika. Najbardziej rozwinięty powiat woj. mazowieckiego wykazywał zaledwie 37% poziomu średniej krajowej WDB (jest to poziom najniższy w kraju), podczas gdy tutejszy najlepiej rozwinięty powiat miał 155% tej średniej². W 1999 roku na 325 gmin, aż 59% dochodów budżetowych osiągniętych przez wszystkie gminy przypadło na 11 gmin warszawskich, zaś 10% na połowę wszystkich gmin województwa mazowieckiego. Dysproporcje w dochodach, zarówno gmin, jak i dochodach osobistych ludności, przedkładają się na inne wskaźniki. Obszary położone peryferyjnie są słabo wyposażone w składniki infrastruktury technicznej i społecznej, a dostęp do podstawowych usług z zakresu oświaty i ochrony zdrowia jest ograniczony. Niski poziom rozwoju przenosi się bezpośrednio na inne wskaźniki, takie jak poziom bezrobocia. Przykładem mogą być powiaty aglomeracji warszawskiej, gdzie poziom ten wynosił w granicach 3–5%. W rejonie Radomia osiągnął ponad 20%.*

Obszar metropolitalny i pozametropolitalnym w analizie SWOT

W celu lepszego ukazania pozycji Mazowsza w skali kraju, warto przedstawić analizę SWOT. Została ona zawarta w trzecim rozdziale strategii pt: „Mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenie rozwoju województwa mazowieckiego”³. Dokonana analiza objęła strukturę regionalną oraz sfery: demograficzno-społeczną, gospodarczą, przyrodniczą, organizacyjną, infrastrukturę techniczną i społeczną.

Obszar Metropolitalny Warszawy WOM

W analizie SWOT zawartej w Strategii, za silne strony województwa mazowieckiego decydujące o dalszych możliwościach rozwojowych, uzna-

² *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, Sejmik Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2001, s. 32–33.

³ Tamże, s. 34–37.

no przede wszystkim istnienie na terenie województwa metropolii warszawskiej stolicy kraju, najważniejszej polskiej metropolii, jedynej o znaczeniu międzynarodowym, mającej zwornikowe znaczenie w przestrzeni europejskiej. Za silną stronę uznano też stosunkowo bliskie położenie Łodzi, dające możliwość uzyskania efektów synergii. Warszawa charakteryzuje się też największą w kraju dynamiką zmian strukturalnych w okresie transformacji. Posiada duży potencjał demograficzny, gospodarczy, intelektualny, kapitałowy i instytucjonalny. Warszawa, będąca głównym punktem styku gospodarki polskiej z gospodarką światową, jest miejscem największej w kraju koncentracji inwestycji kapitału zagranicznego i rodzimego oraz głównym i bezkonkurencyjnym w skali kraju skupiskiem usług dla producentów. W dużej mierze decyduje o tym duża aktywność i przedsiębiorczość mieszkańców aglomeracji warszawskiej oraz ukształtowany pozytywny wizerunek Warszawy, jako najatrakcyjniejszego miejsca lokalizacji inwestycji. Za silne strony regionu uznano także wysoki poziom wykształcenia mieszkańców Warszawy, duże zasoby siły roboczej o zróżnicowanych kwalifikacjach oraz dużą liczbę i aktywność organizacji pozarządowych. Na uwagę zasługuje też bogata oferta kulturalna Warszawy. Rozwojowi Warszawy będzie sprzyjało położenie w węźle dwóch korytarzy tranzytowych TEN (I i II) oraz częściowo korytarza VI (kolej E-65), a także szeregu innych dróg krajowych i linii kolejowych. Dodatkowe atuty stanowią: lokalizacja głównego lotniska międzynarodowego, jego planowana rozbudowa i modernizacja oraz rozwinięta sieć drogowa i kolejowa łącząca stolicę Mazowsza z innymi regionami kraju. Nie bez znaczenia jest też stan infrastruktury technicznej, tzn. istnienie, na obszarze metropolii warszawskiej obiektów infrastrukturalnych dużej skali i wydajności (sieci energetyczne, gazownicze, wodociągowe i kanalizacyjne). W obrębie Warszawy skoncentrowane są usługi nierynkowe, dynamicznie rozwija się szkolnictwo wyższe oraz występuje rozwinięta wyspecjalizowana sieć lecznictwa zamkniętego. Bardzo silnym atutem dla Warszawy, a może najważniejszym, jest bliskość ogólnopolskich ośrodków władzy i dyspozycji politycznej.

Za słabe strony w rozwoju aglomeracji warszawskiej uznano niewystarczającą infrastrukturę techniczną, tj.: brak oczyszczalni ścieków dla Warszawy lewobrzeżnej, nierozwiązany problem utylizacji i składowania odpadów w aglomeracji warszawskiej, złą jakość wody pitnej w wodociągach sieciowych oraz brak sprawnego systemu małej retencji. W kształtowaniu funkcji metropolitalnych, a co za tym idzie większej konkurencyjności, przeszkadza chaos organizacyjny w zarządzaniu Warszawą oraz relacje między poszczególnymi poziomami władzy, wynikające ze złożoności ustroju Warszawy. Występuje niedostateczna skuteczność planowania przestrzennego oraz brak instytucjonalnych form koordynacji zarządzania warszawskim obszarem metropolitalnym.

W myśl powyższej analizy zawartej w strategii, szansą rozwoju regionu jest:

- rosnące znaczenie polityczne Polski i Warszawy w Europie;
- dostęp do unijnych rynków pracy, kapitału, towarów i technologii;
- stabilność w Rosji i krajach zza wschodniej granicy, co daje szansę na intensyfikację, współpracę gospodarczą całego regionu i wzmocnienie roli Warszawy jako ośrodka kontaktów Wschód-Zachód;
- napływ środków pomocowych z Unii Europejskiej na wspieranie polityki regionalnej;
- możliwość wzmocnienia dyfuzji impulsów rozwojowych z Warszawy do reszty regionu;
- czystość środowiska przyrodniczego i sprawne funkcjonowanie systemu jego ochrony.

Zagrożenie rozwoju stanowić może niekontrolowany napływ imigrantów do Warszawy, w sytuacji destabilizacji otoczenia międzynarodowego oraz żywiołowa migracja ludności z Mazowsza i innych regionów kraju. Sytuacja ta może być spowodowana wzrostem zubożenia i bezrobocia mieszkańców Polski i krajów ościennych.

Obszary pozametropolitalne

Pierwotna wersja, przyjęta przez Zarząd⁴ w analizie SWOT, w mniejszym stopniu podkreślała rolę i znaczenie obszarów pozametropolitalnych, jakie mogą odegrać w rozwoju województwa mazowieckiego. Dostrzegła jednak, że silnymi stronami dla rozwoju regionu jest istnienie znacznego potencjału demograficznego Radomia i Płocka oraz potencjału gospodarczego byłych miast wojewódzkich, zwłaszcza Płocka. Podkreśliła znaczenie występowania bazy surowcowej dla przemysłu rolno-spożywczego (zwłaszcza przetwórstwa owocowo-warzywnego, przetwórstwa ziemniaków, młeczarstwa, przemysłu mięsnego) oraz rezerw terenowych dla rozwoju działalności gospodarczej (w tym rezerwy majątku trwałego po zlikwidowanych zakładach przemysłowych). Za silną stronę przyjęła dynamiczny rozwój szkolnictwa wyższego poza stolicą. Analiza podkreśla znaczenie walorów zabytkowych i historycznych (zwłaszcza przyrodniczych, sprzyjających rozwojowi gospodarki turystycznej na wybranych obszarach). Bardzo wyraźnie zostały ukazane wartości środowiska przyrodniczego, szczególnie ich jakość w obsza-

⁴ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego – Projekt przyjęty przez Zarząd Województwa Mazowieckiego w dniu 25 października 2000, Warszawa 2000, s. 34–37.*

rze funkcjonalnym „Zielone Płuca Polski”, duży stopień naturalności dolin rzecznych skupiających główne walory przyrodnicze regionu, niski poziom zanieczyszczenia powietrza poza największymi ośrodkami miejskimi oraz występowanie wód geotermalnych. Na Mazowszu występują dogodne warunki fizjograficzne dla budownictwa, tzn. małe deniwelacje i stabilne podłoże.

W wyniku odbytych konsultacji społecznych, w przyjętej uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 3/01 Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego⁵, dodatkowo znalazł się zapis, iż silną stroną w strukturze regionalnej stanowi: *równomierne rozmieszczenie ośrodków o znaczeniu subregionalnym, przyjętych w „Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”⁶ za ośrodki równoważenia rozwoju (byłe miasta wojewódzkie)⁷. W sferze demograficzno-społecznej dodano, iż wysoki poziom wykształcenia mieszkańców dotyczy również ośrodków subregionalnych. Poza tym, za silną stroną uznano istnienie wyspecjalizowanych rejonów produkcji rolniczej oraz korzystnych warunków dla rozwoju rolnictwa ekologicznego, mogących w istotny sposób podnieść konkurencyjność rolnictwa na Mazowszu. Punkt 7,*

⁵ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Sejmik Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2001. Analiza SWOT znajduje się na stronach 34–37.

⁶ Uchwalona po przyjęciu Strategii „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”, Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. (Mon. Pol. Nr 26, poz. 432) określiła **sieć krajowych, ponadregionalnych i regionalnych ośrodków równoważenia rozwoju** kreowanych w strefach, które z powodu historycznie kształtowanego opóźnienia cywilizacyjnego i recesji okresu transformacji ustrojowej wymagają aktywizacji przy pomocy czynników zewnętrznych, inaczej grozi im trwała peryferyzacja i marginalizacja. Do ośrodków krajowych zaliczono: Olsztyn, Kielce, Opole, Zieloną Górę i Częstochowę. Do ośrodków ponadregionalnych zaliczono: Elbląg, Koszalin, Suwałki, Gorzów Wielkopolski, **Siedlce**, Białą Podlaską, Chełm, Zamość, Przemyśl, Bielsko-Białą, Wałbrzych, Jelenią Górę, **Radom**, Piotrków Trybunalski, Kalisz i Ostrów Wielkopolski.

Ponadto wyróżniono 51 miast stanowiących sieć regionalnych ośrodków równoważenia rozwoju, obejmującą: Świnoujście, Kołobrzeg, Stargard Szczeciński, Żary, Żagań, Głogów, Gniezno, Leszno, Lubin, Legnicę, Lubliniec, Bolesławiec, Świdnicę, Dzierżoniów, Nysę, Brzeg, Tarnowskie Góry, Piłę, Szczecinek, Konin, Inowrocław, Słupsk, Wejherowo, Starogard Gdański, Tczew, Grudziądz, Włocławek, **Płock**, Kutno, Sieradz, Bełchatów, Racibórz, Rybnik, Cieszyń, Kędzierzyn-Koźle, Pszczynę, Żywiec, Oświęcim, Zawiercie, Myszków, Tomaszów Mazowiecki, Skierniewice, **Ciechanów**, **Ostrołękę**, Łomżę, Ełk, Puławy, Tarnobrzeg, Tarnów, Nowy Sącz, Krosno.

Ta sama koncepcja określiła rolę Warszawy jako **metropolii stołecznej**, której ranga i szansa w systemie europejskim jest współcześnie porównywalna z Wiedniem, Masylią, Genewą, Tuluzą, Neapolem, Dortmundem, Antwerpią, Kijowem, Pragą i Budapesztem; wzrost jej znaczenia jest potencjalnie możliwy, jednak pod warunkiem, że Warszawa sama znajdzie i uruchomi siły modernizacyjne, po to, aby stać się atrakcyjnym i konkurencyjnym miejscem lokalizacji kapitału, innowacyjności i przedsiębiorczości europejskiej.

⁷ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, Sejmik Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2001, s. 34.

który pierwotnie brzmiał: *Znaczne walory zabytkowe i historyczne zwłaszcza oraz przyrodnicze dla rozwoju gospodarki turystycznej na wybranych obszarach*⁸, zamieniono na dwa: *Znaczne walory zabytkowe i historyczne, zwłaszcza Warszawy, Płocka, Pułtuska, Ciechanowa i innych ośrodków dla rozwoju gospodarki turystycznej oraz cenne walory przyrodnicze, zwłaszcza obszarów leśnych oraz położonych w dolinach dużych rzek, sprzyjające rozwojowi turystyki i wypoczynku sobotnio-niedzielnego mieszkańców aglomeracji*⁹. W sferze przyrodniczej za silną stronę przyjęto również istnienie Kampinoskiego Parku Narodowego, ze względu na unikatowe wartości dla międzynarodowego rezerwatu biosfery.

Za słabe strony analizy SWOT uznano dwudzielność potencjału i poziomu rozwoju gospodarczego, pogłębiającą się polaryzację społeczno-gospodarczą oraz słabość powiązań społeczno-gospodarczych między metropolią a jej otoczeniem.

Negatywnymi zjawiskami w sferze demograficzno-społecznej są:

- procesy starzenia się ludności, szczególnie we wschodniej i północno-wschodniej części województwa;
- spadek mobilności przestrzennej ludności (wywołujący szczególne problemy na obszarach wiejskich);
- utrwalanie się obszarów ubóstwa, spowodowane pauperyzacją znacznej części mieszkańców województwa (zwłaszcza obszarów północnych, wschodnich i południowych);
- wysokie bezrobocie na obszarach wiejskich, spotęgowane bezrobociem ukrytym;
- niezbyt rozwinięte poczucie więzi społecznych wewnątrz metropolii i między metropolią a regionem;
- brak procesu budowy mazowieckiej identyfikacji regionalnej.

Na obszarach pozametropolitalnych występuje słaby rozwój instytucji otoczenia biznesu oraz regres lokalnego, międzygminnego i regionalnego transportu autobusowego. Występują także dysproporcje przestrzenne w wyposażeniu infrastruktury społecznej. Chodzi tu głównie o nierozwiniętą sieć państwowego szkolnictwa wyższego na północnym Mazowszu. Niezadowalająca jest także dostępność i techniczno-użytkowy standard obiektów infrastruktury społecznej na znacznym obszarze województwa.

W ostatecznej wersji, do słabych stron regionu dodano: ograniczony przestrzennie zasięg procesów dyfuzji impulsów rozwojowych z aglomeracji

⁸ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego* — Projekt przyjęty przez Zarząd Województwa Mazowieckiego w dniu 25 października 2000 r., Warszawa 2000, s. 35.

⁹ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, Sejmik Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2001, s. 34.

warszawskiej, przy jednocześnie dużym zasięgu przestrzennym procesu „wymywania” oraz niskim poziomie urbanizacji poza aglomeracją warszawską i rozproszonym osadnictwem wiejskim, utrudniającym zapewnienie odpowiedniego poziomu dostępności infrastruktury społecznej i technicznej.

Za zagrożenia rozwoju województwa, związane z obszarami pozametropolitalnymi, uznano: możliwość wystąpienia napięć społecznych, w przypadku pogłębienia się polaryzacji społecznej, brak skutecznej realizacji polityki strukturalnej państwa wobec rolnictwa i obszarów wiejskich oraz przemysłu zbrojeniowego, odpływ kwalifikowanej siły roboczej i kapitału, w przypadku pogorszenia się konkurencyjności Mazowsza w stosunku do regionów UE.

Rola metropolitalna miasta Warszawy

Strategia porusza bardzo istotny problem znaczenia metropolii warszawskiej i jej uprzywilejowania, ze względu nie tylko na swój wysoki poziom rozwoju, ale na to, że Warszawa jest stolicą Polski. To w niej koncentruje się życie polityczne. Rola gospodarcza wynika z pełnienia przez nią funkcji związanych ze stykiem gospodarki Polski z gospodarką światową. *Niestety jest to jednak głównie funkcja bierna, polegająca na ułatwianiu kapitałowi zagranicznemu penetracji polskiego rynku zbytu towarów i usług. Jednostronność międzynarodowych funkcji Warszawy wynika z jej małej konkurencyjności na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza – z małej innowacyjności. Wobec wzrastającego znaczenia metropolii w gospodarce światowej i coraz silniejszego włączania się Polski do światowych powiązań gospodarczych, słabość Warszawy może stać się hamulcem nie tylko jej rozwoju, ale i rozwoju całego regionu, a także kraju¹⁰.*

Trzeba byłoby zadać pytanie, w jakim okresie metropolia warszawska jest w stanie konkurować z innymi metropoliami światowymi już ukształtowanymi? Jakie czynniki rozwoju endogenicznego powinny stać się motorem do rozwoju takiej metropolii? Warszawa, podobnie jak inne miasta, cechuje się niedorozwojem infrastrukturalnym. Poważny problem stanowi brak rozwiązań komunikacyjnych wewnątrz miasta i wewnątrz aglomeracji. Bariery w rozwoju jest też gospodarka odpadami. W tym miejscu trzeba zauważyć, iż zgodnie z tendencjami kształtowania się sieci osadniczej w powojennej Polsce, polski system osadniczy oparty był na rozwoju policentralizacji umiar-

¹⁰ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, Sejmik Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2001, s. 39.

owanej¹¹. W praktyce, oznacza to, iż przewidzianych było wiele ośrodków do rozwoju, w których mogłyby rozwijać się funkcje o charakterze subregionalnym. Już w latach sześćdziesiątych zaczęto stosować zasadę deglomeracji aglomeracji warszawskiej (ograniczeń rozwoju Warszawy). Jako właściwszą strefę do formułowania miast podregionalnych ustalono obszar w promieniu 120 km od Warszawy. Do rozwoju miast o tych funkcjach wybrano Płock, Ciechanów, Ostrołękę i Siedlce znajdujące się w ówczesnym województwie warszawskim oraz miasta spoza województwa, ale znajdujące się w tym promieniu, takie jak: Kutno, Radom, Puławy i Skierniewice¹². Przyspieszony wzrost tych ośrodków określił plan przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 1990, w którym założono model policentrycznej umiarkowanej koncentracji systemu osadniczego¹³. W wyniku wprowadzonej reformy administracyjnej kraju w latach siedemdziesiątych dwudziestego wieku, w większości miasta te stały się siedzibami nowych województw¹⁴, co umożliwiło bardziej wszechstronny rozwój tych miast. Co prawda, miasta te nie były przygotowane do konkurencji w skali międzynarodowej, ale poprzez system powiązań z aglomeracją stołeczną mogły przyczynić się do wzrostu konkurencyjności Warszawy.

¹¹ Koncepcja z lat siedemdziesiątych określiła kierunek rozwoju sieci osadniczej jako policentryczną koncentrację działalności przestrzennej kraju. Za podstawę rozwoju uznano aglomeracje miejskie, a jako uzupełniające ośrodki wzrostu o znaczeniu krajowym. Postulowano konieczność zróżnicowania tempa i skali wzrostu głównych ogniw sieci osadniczej w zależności od ich roli, charakteru i warunków środowiskowych. Uznano potrzebę podzielenia powierzchni kraju na tereny intensywnego inwestowania w węzłach i pasmach układu oraz na obszary rolnictwa i wypoczynku wyposażone w sieć ośrodków lokalnych (gmin). Za najważniejszy cel strategiczny uznano przyspieszenie wzrostu gospodarczego północnej i wschodniej Polski, co miało się wyrażać w przesunięciu potencjału przemysłowienia na te obszary. Według tego modelu wyodrębniono, z całości systemu osadniczego, następujące podsystemy: 23 aglomeracje miejskie (10 ukształtowanych, 7 kształtujących się i 6 potencjalnych), 47 krajowych ośrodków rozwoju (w tym 3 zespoły miast tworzących takie ośrodki), około 420 regionalnych ośrodków rozwoju, 300 gminnych ośrodków rozwoju i 1600 pozostałych osiedli wiejskich, którym przypisano jedynie funkcje mieszkalne i produkcji rolnej.

¹² Szerzej: Cz. Strzelecki, *Wybrane problemy efektywności wielkich miast*, Instytut Organizacji i Mechanizacji Budownictwa, Ośrodek Informacji Naukowo-Technicznej i Ekonomicznej, Warszawa 1967, s. 73.

¹³ Szerzej: *Plan przestrzennego zagospodarowania do roku 1990*, 1974, Biuletyn KPZK PAN, z. 85, Warszawa.

¹⁴ Przeprowadzenie reformy administracyjnej kraju w roku 1975 było konsekwencją przyjęcia policentrycznego modelu rozwoju. Nowymi siedzibami stolic stały się 26 ośrodki określone, w planie krajowym, jako aglomeracje, 14 ośrodki wzrostu o znaczeniu krajowym i 9 o znaczeniu regionalnym. Jednak wszystkie siedziby wojewódzkie stały się automatycznie głównymi ogniwami sieci osadniczej, a przyporządkowane im tereny traktowane były jako nowe jednostki strukturalne o charakterze regionów węzłowych.

Trzeba poddać krytyce, pomimo światowych tendencji do metropolizacji, model rozwoju, w którym aglomeracja warszawska będzie rozwijała się kosztem swojego otoczenia. Wobec zjawisk globalizacyjnych, Polska powinna utrzymać model policentrycznego zagospodarowania kraju tak, by w dużym stopniu stworzyć możliwości do konkurowania „przestrzenią”. Samo zwiększanie liczby mieszkańców w polskich metropoliach nie przeniesie się w sposób bezpośredni na ich wzrost znaczenia w europejskiej sieci osadniczej. Istotniejsze jest, jak zauważono w strategii, poszukiwanie „niszy”. Problem ten dotyczy w równym stopniu wszystkich miast, które chcą zwiększyć swoje znaczenie w sieci osadniczej.

W sytuacji, w której nie można szybko przekształcić całego systemu, należy poszukiwać takich rozwiązań, aby dopasować model przestrzennej organizacji kraju do istniejących możliwości. Wzrost konkurencyjności Warszawy może nastąpić poprzez zbudowanie sprawnego i ekonomicznego systemu powiązań z jego otoczeniem bliższym, jak i dalszym. Problem polega na tym, czy wzrost konkurencyjności Warszawy (jako metropolii) i innych miast Polski (jako potencjalnych metropolii o znaczeniu europejskim) będzie polegał na ich wzroście konkurencyjności wobec innych polskich miast, czy też na wzroście ich konkurencyjności wobec metropolii europejskich, azjatyckich oraz amerykańskich? Uważamy, że dotychczasowe postępowanie polega na wzmacnianiu konkurencyjności polskich metropolii kosztem pozostałego układu osadniczego kraju, co jest bardzo niekorzystne. Naszym zdaniem należy konkurować całą przestrzenią kraju. Wobec tego pewne instytucje i firmy, które zlokalizowane są w dużych miastach i ponoszą wysokie koszty mogłyby funkcjonować w innych ośrodkach, przy niższych kosztach społecznych i odciążeniu infrastruktury miast metropolitalnych.

Jak zauważono w strategii *„Na sytuacji społeczno-gospodarczej Mazowsza szczególnie mocno waży aglomeracja warszawska. Jest ona najwyżej rozwiniętą częścią regionu, najważniejszym nie tylko w regionie, ale i w kraju ośrodkiem nauki, szkolnictwa wyższego i kultury, głównym węzłem transportowym kraju mającym też znaczenie międzynarodowe. Warszawa jest nie tylko stolicą kraju, ale i województwa. Warszawa jest także miejscem pracy, rynkiem zbytu towarów i usług, źródłem popytu na grunty dla terenów otaczających. Jednocześnie Warszawa „wysysa” z regionu osoby najbardziej przedsiębiorcze i wykwalifikowane. Zjawiskiem niekorzystnym jest stosunkowo mały zasięg oddziaływania procesów dyfuzji z Warszawy do otoczenia (wynoszący do 30–50 km). Wynika stąd, z jednej strony, konieczność wzmocnienia i rozszerzenia zasięgu dyfuzji z Warszawy, a z drugiej strony, potrzeba wykorzystania i wzmocnienia potencjału ośrodków subregionalnych Płocka,*

*Radomia, Siedlec, Ciechanowa i Ostrołęki, w celu objęcia rozwojem społeczno-gospodarczym całego Mazowsza*¹⁵.

Na tym tle nasuwa się spostrzeżenie, czy dla pełnienia funkcji metropolitalnych potrzebne jest dla Warszawy pełnienie zarazem funkcji powiatowych (powiat zachodnio-warszawski) i wojewódzkich? Dlaczego nie bierze się pod uwagę dostępności przestrzennej ludności zamieszkałej z dala od Warszawy oraz kosztów, jakie ponoszą mieszkańcy tych obszarów w związku z korzystaniem z funkcji pełnionych przez Warszawę? Realizację wszystkich tych funkcji utrudnia niewydolność komunikacyjna metropolii warszawskiej.

Przewidywana rola miasta stołecznego Warszawa względem regionu

W przypadku relacji Warszawa – otoczenie regionalne strategia przewiduje możliwość zaistnienia czterech wariantów¹⁶:

- Dalsze wzmocnianie przewagi Warszawy tak w wymiarze absolutnym, jak i relatywnym (wyrażonym w wielkościach na I mieszkańca) prowadzące do peryferyzacji i marginalizacji Mazowsza poza warszawskim obszarem metropolitalnym;
- Dalszy wzrost przewagi Warszawy w wymiarze absolutnym, przy utrzymaniu się w zasadzie niezmiennych różnic w wymiarze relatywnym. Byłoby to możliwe w warunkach napływu ludności do Warszawy z reszty Mazowsza i reszty kraju. W razie urzeczywistnienia się korzystnego scenariusza integracji Polski z UE i przy braku istotnych przesunięć międzyregionalnych w dochodach oznaczałoby to, że cały region Mazowsza bogaciłby się mniej więcej w jednakowym tempie, choć absolutny dystans w dochodach na mieszkańca powiększałby się;
- Zarówno absolutne, jak i relatywne różnice pozostają bez zmian. Sytuacja taka może nastąpić jedynie w wyniku utraty zdolności konkurencyjnych Warszawy na arenie krajowej i międzynarodowej (np. wskutek niesprawności infrastruktury, bałaganu w zarządzaniu itp.) oraz zahamowania procesu metropolizacji. Sytuacja taka oznaczałaby stagnację lub regres gospodarczy tak Warszawy, jak i otoczenia;
- Zmniejszanie się różnic absolutnych i relatywnych we wskaźnikach zaможności na I mieszkańca. Byłoby to możliwe tylko pod warunkiem transferu dochodów z Warszawy do reszty regionu (co w bliskiej i dalekiej

¹⁵ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, Sejmik Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2000, s. 39.

¹⁶ Tamże, s. 41–42.

perspektywie spowodowałoby utratę konkurencyjności, a więc regres gospodarki metropolii warszawskiej i tym samym wygaśnięcie tego źródła dochodów reszty regionu) i/lub masowej migracji do Warszawy (co jest mało prawdopodobne ze względu na barierę mieszkaniową).

Rola obszarów pozametropolitalnych

Województwo mazowieckie zamieszkuje 1,8 mln ludności wiejskiej. W wyniku pogłębiających się różnic pomiędzy metropolią warszawską a peryferiami regionu, większość obszarów wiejskich, będących poza bezpośrednim wpływem Warszawy, zagrożonych jest degradacją. Spowodowane jest to w dużej mierze spadkiem dochodów w rolnictwie oraz utrudnionym dostępem do sfery usług społecznych, tj. służby zdrowia, oświaty. *Dodatkowo czynnikiem pogarszającym sytuację tych obszarów jest rozproszenie wiejskiej sieci osadniczej, utrudniające świadczenie usług publicznych, podnoszące koszty budowy i funkcjonowania infrastruktury technicznej*¹⁷.

Strategia zakłada pełnienie, przez obszary pozametropolitalne, funkcji pomocniczych w budowaniu konkurencyjności Mazowsza. Zwłaszcza poważną rolę mają do odegrania duże i średnie miasta. Silny akcent został położony na rozwijanie takich funkcji i cech tych obszarów, które mają charakter unikatowy, szybką modernizację, głównie infrastruktury technicznej. *Obszary pozametropolitalne, powinny spełniać funkcje komplementarne w stosunku do Warszawy, uczestnicząc w obsłudze jej funkcji międzynarodowych w zakresie: usług wypoczynkowo-rekreacyjnych o wysokim standardzie (zwłaszcza wypoczynek sobotnio-niedzielny) oraz atrakcyjnych usług agroturystycznych, niektórych usług związanych ze sferą obsługi biznesu (jak ośrodki konferencyjne połączone z kompleksami rekreacyjnymi), funkcji mieszkaniowych (budownictwo rezydencjalne i „drugie” domy), produkcji żywności ekologicznej itp.*¹⁸.

W stosunku do byłych miast wojewódzkich Strategia przewiduje pełnienie przez nie funkcji pomocniczych wobec metropolii stołecznej. Wskazuje nawet, że *motorem rozwoju gospodarczego województwa będą naturalne stolice subregionów aktywnie wspierane bodźcami rozwojowymi Warszawy*¹⁹. Istotna jest rola ośrodka metropolitalnego, który musi przyjąć *aktywną i partnerską rolę w określaniu obszarów szczególnych w rozwoju subregionów, wynikających z ich specyfiki i atutów, a równocześnie z możliwości i potrzeb*

¹⁷ Tamże, s. 38

¹⁸ Tamże, s. 49.

¹⁹ Tamże, s. 51.

*Warszawy*²⁰. Akcent został silnie położony na politykę równoważenia rozwoju, która polegać ma na eliminowaniu barier w dostępności, głównie przestrzennej, poprzez rozwój i poprawę połączeń transportowych i komunikacyjnych, zarówno w obrębie subregionów z Warszawą, jak i z innymi obszarami kraju. *Kolejnym istotnym narzędziem równoważenia będzie kreatywna rola Warszawy w wyrównywaniu szans edukacyjnych subregionów poprzez rozszerzenie dotychczasowego zakresu i podniesienie poziomu edukacji. Oznaczać to będzie wspomaganie kadrowe i infrastrukturalne z poziomu Warszawy inicjatyw oddolnych, zwłaszcza w zakresie szkolnictwa wyższego*²¹.

Wnioski

Nasuwa się więc pytanie: czy przeprowadzony podział administracyjny był słuszny? Czy nie należałoby wyodrębnić oddzielnej aglomeracji warszawskiej, ukierunkowanej głównie na rozwój funkcji egzogenicznych o znaczeniu europejskim oraz zachować funkcje administracyjne byłych miast wojewódzkich, tj. Radomia, Płocka, Siedlec, także Ciechanowa i Siedlec? Rozważania powinny dotyczyć właściwie wszystkich obszarów Polski północno-wschodniej, ponieważ Warszawa jest jedyną metropolią w tej części Polski. Takie miasta, jak Białystok czy Olsztyn, tylko w ograniczonym stopniu mogą rozwijać funkcje metropolitalne. Nadmierny rozwój tych miast (Białystok, Olsztyn) pociągnie za sobą degradację innych miast w tej części Polski. Przy niskim zaludnieniu, a co za tym idzie, słabym potencjale demograficznym Polski północno-wschodniej oznacza to nasilenie procesów peryferyzacyjnych i marginalizujących w dużych obszarach. W celu zachowania równowagi w sieci osadniczej korzystne jest wzmacnianie miast średnich, realizujących funkcje krajowe i regionalne. Zachodzi przy tym potrzeba kształtowania systemu powiązań pomiędzy metropolią stołeczną a ośrodkami wzrostu położonymi w tej części Polski. Te elementy polityki przestrzennej powinny być uwzględnione, zarówno w dokumentach rządowych, jak i strategiach regionalnych.

Jak zauważono w Strategii: *trzeba jednak pamiętać, że Warszawa jest nie tylko stolicą Polski, ale i stolicą Mazowsza, a Polska jest państwem unitarym. Dlatego też region mazowiecki – nie posiadając formalnych przywilejów w korzystaniu z potencjału stolicy – nie może zmarnować szansy, jaką jest*

²⁰ Tamże, s. 51.

²¹ Tamże.

*położenie Warszawy na jego obszarze, a więc bliskość geograficzna i wynikająca stąd dostępność Warszawy dla reszty regionu*²².

Dostępność komunikacyjna do kształtującej się metropolii europejskiej, jakim jest OMW, ma ogromne znaczenie dla obszarów peryferyjnych, zarówno położonych w bezpośrednim, jak i dalszym jej sąsiedztwie. W celu zwiększenia możliwości konkurencji metropolii stołecznej przewiduje się rozwój konglomeracji Warszawa–Łódź. Trzeba jednak zauważyć, iż procesy geopolityczne zachodzące w Europie wyznaczają nowe role państw wschodnioeuropejskich, które powoli wybierają swój rozwój związany z zachodnioeuropejską przestrzenią gospodarczą. W wyniku tego duże miasta położone na „ścianie wschodniej” mogą odgrywać znaczące role w procesach integracyjnych. Powiązanie szybką siecią komunikacyjną wschodnich aglomeracji miejskich, tj. Lublin, Białystok ze stolicą kraju, powinno wzmocnić wzajemne oddziaływanie impulsów rozwojowych. Przebieg tras komunikacyjnych Warszawa–Olsztyn–Kaliningrad powinien ułatwić dostępność komunikacyjną do północnych obszarów województwa oraz rozwój takich miast, jak Ciechanów, a trasa biegnąca na Litwę i do krajów bałtyckich przez północno-wschodnie Mazowsze, rozwój Ostrołęki i Łomży. Rozwój tras międzynarodowych powinien ułatwić dostępność do stolicy kraju i przyczynić się do rozwoju regionu.

Przy obecnym poziomie rozwoju Polski, jako metropolia o znaczeniu europejskim, może rozwijać się jedynie metropolia stołeczna. Względny rozwój metropolii europejskich może odbywać się w ukształtowanych aglomeracjach, takich jak Kraków, Poznań, Wrocław i Gdańsk. Zachodzi potrzeba kształtowania silnych sprzężeń zwrotnych pomiędzy tymi aglomeracjami. Warszawa powinna także korzystać z potencjałów lokalnych oraz silnie współpracować z sąsiednimi regionami, pomimo tego, że wykazują one niższe wskaźniki rozwojowe.

Trzeba też podkreślić, że w granicach województwa nie znalazły się wszystkie obszary Mazowsza, część z nich, jak ziemia łomżyńska, znajdują się w województwie podlaskim, natomiast okolice Siedlec utożsamiane są z Podlasiem, region radomski z okręgiem staropolskim. Utrudnia to procesy integracyjne województwa mazowieckiego, którego nazwa budzi duże zastrzeżenia. Czy nie lepiej posługiwać się nazwą – województwo warszawskie? Wiadomo wtedy, że miastem integrującym społeczeństwo i gospodarkę jest Warszawa, a nie nazwa historyczna regionu, którego granice zostały już dawno zatarte i zapomniane. Sądzymy, że lepiej wychodzić od funkcjonalności (powiązania społeczno-ekonomiczne), niż w przypadku jednych woje-

²² Tamże, s. 9.

wództw od czynników historycznych, w przypadku innych geograficznych (świętokrzyskie), w innym przypadku od etnograficzno-historyczno-geograficznych (warmińsko-mazurskie), a jeszcze w innych przypadkach od nazwy głównego miasta (łódzkie, opolskie i lubelskiej. Nazwy współczesnych województw nie mają logicznego uzasadnienia. Są zbiorem różnych nazw, które służą integracji społecznej, a większość społeczeństwa uważa je za twory sztuczne. Czy twórcom reformy administracyjnej, to chodziło, żeby wprowadzić następny zamęt?

The role of Warsaw metropolis area and adjacent areas in the Strategy for Development of Mazowieckie Province

Summary

The Strategy for Development of Mazowieckie Province of 2001 is study which seeks compromise between the need of shaping and development of the Warsaw conurbation as a metropolis of European significance, and the development needs of its surroundings. A considerable problem are thus the deepening of discrepancies between the regions due to the polarisation processes which, in turn, result from the processes and transformations in Europe, and from the recently implemented territorial division of Poland. The imminent cause for the deepening of these differences is the need of Warsaw conurbation to achieve the status of a European metropolis, thereby simultaneously marginalising the smaller, sub-regional centres, as well as other substantial parts of the Province which, too, have a demographic and socio-economic potential for growth. This paper presents the forecast role of Warsaw and its surroundings and the outer areas which are not part of the metropolis.